，提請公決案。

決議：報院函臺灣省政府查明見復。

散會：（下午三時二十分）

△監察院國防財政委員會第五十三次聯席會議紀錄

時　間：中華民國六十七年七月二十日（星期四）上午九時

地　點：臺北市忠孝東路一段二號本院樓下第一會議室

出席委員：楊毓滋　張建中　張岫嵐　蔡孝義　劉耀西　張一中　李存敬　錢用和　郭學禮　王竹祺　馬慶瑞　李恆連　林蔡素女　侯天民　王枕華　黃光平　金越光　陳蔡仙　陳慶華　林亮雲　莊君地　張維貞

列　席：審計部審計長　張導民
審計部第二廳廳長　董柏青
國防委員會專門委員　張建生
財政委員會專門委員　王達成

主任秘書：郝鑑如　陳建仁

主　席：張一中

甲、報告事項

一、宣讀上次聯席會議紀錄。

二、審計部第二廳董廳長柏青報告六十七年一至六月份國防經費審計各項業務辦理情形。（詳見速錄記）

乙、詢問及答復事項

李委員存敬提出詢問事項，經董廳長柏青當即予以說明。

散會

懲　戒

公務員懲戒委員會對金委員維繫楊委員毓滋黃委員尊秋彈劾桃園縣縣長許信良擅離職守簽署誣衊政府之不當文件參與非法遊行活動並違法助選證據確鑿均有違法失職之嫌案之議決書

鑑字第五〇一六號
六十八年六月二十九日

被付懲戒人　許信良　臺灣省桃園縣縣長
男　年三十八歲　臺灣省桃園縣人住桃園縣桃園市中正路六十二巷二號

右被付懲戒人因違法失職案件經監察院移付懲戒本會議決如左

主　文

許信良休職期間二年。

事　實

監察院函以：臺灣省桃園縣縣長許信良擅離職守，簽署誣衊政府之不當文件，參與非法遊行活動，並違法助選，證據確鑿，均有違法失職，經監察委員金維繫、楊毓滋、黃尊秋提議，監察委員蔡孝義等十二人依法審查成立，依監察法第八條規定，檢同彈劾案文及審查決定書暨附件等，函請依法辦理見復。等語。

彈劾案載：

『本院准臺灣省政府68 1 25 六八府民一字第七一一一九號函，為據查報本省桃園縣縣長許信良，於六十八年元月二十二日，擅離

職守，前往高雄地區簽署所謂「為余氏父子（余登發、余瑞言）被捕告全國同胞書」，並參加其遊行等活動一案，顯有公務員懲戒法第二條所定情事，謹請審查等情到院，並隨函附來資料。又據黃金德、林大山、陳則明、張海、張同富、阮天仇、周效瑜、馬春鵬、劉克文、黃忠甫、楊榮珍、胡國清、鍾景華、嚴龍、王榮煥等等數十人，分別指控許信良有擅離職守，違法助選及叛亂言行，請予究辦等情到院。

查本（六十八）年元月廿一日，行政院新聞局宣佈：「調查局破獲之匪嫌吳泰安，於去年潛返臺灣後，曾與余登發連絡，經由余登發之子余瑞言將『革命動員第一號令』等反動文件交與余登發。吳嫌並與余登發密晤，共謀顛覆活動，案經在吳嫌處搜獲吳嫌委任余登發為暴亂組織『高雄臺南地區最高指揮司令』派令文件，余登發等涉嫌參與匪嫌吳泰安叛亂案，乃於本（六八）年元月廿一日，將該余登發、余瑞言兩嫌犯依法拘押偵辦，俟偵訊完畢，定期公開審判」。

上項消息，臺灣地區各報均有刊載，則余登發父子係因涉嫌叛亂，始予依法拘押，將來偵訊完畢，且將公開審判。一切均循法律程序辦理，甚為明顯。乃桃園縣縣長許信良，於元月廿一日夜離開桃園，趕往高雄。次日（廿二日、星期一）既不返桃園縣政府辦公，又不辦理請假手續，擅離職守，遄往高雄縣橋頭鄉橋南村余陳月瑛住宅，旋即與在場之人共同計議，決定對余登發父子被捕之事遊行抗議。各人身掛紅布帶，上書自己姓名，並製作標語二幅，一書「堅決反對政治迫害」，一書「立即釋放余登發父子」，出發遊行。先至鳳橋宮燒香，午後又集體乘車至鳳山市中山西路下車，然後沿中華路、新生街、光復路、中正路、中山路遊行，並散發由該員等共同簽署之「為余登發父子被捕告全國同胞書」，內稱：「國民黨當局在與美斷交後，中止中央民意代表選舉，已是明顯地違反民主憲政的措施，但為顧及全民團結的意願，我們均已容忍。現在國民黨當局卻在全民一致要求改革聲中，以莫須有的罪名，非法逮捕了夙為民衆所敬重的余登發先生父子，這種軍事統治與特務統治傾向的加強，以及政治迫害的手段，都是我們絕對無法容忍，而堅決反對到底的。」及「……因此我們堅決要求國民黨當局……立刻釋放余登發與余瑞言父子！停止一切政治迫害的行徑」等語。該遊行隊伍所經及停留之處，曾引起民衆聚觀，妨害交通秩序。許信良等該次遊行，未依照戒嚴地區向主管機關報請核准。

上述事實，不僅為當地民衆所週知，並有實地拍攝之照相與散發之所謂告全國同胞書影印本堪資證明，即許信良在本院調查中亦直認不諱。（調查筆錄見附件）

按辦理增額中央民意代表選舉暨其後之暫停辦理，係　總統依據動員戡亂時期臨時條款第六條所為之措施，而該條款則係國民大會依照憲法第一百七十四條第一款規定程序所制定，其效力與憲法同。關於暫停辦理之理由，亦已明白宣示，何得稱為「已是明顯地違反民主憲政的措施」？此其一；一般民主憲政國家，政黨與政府機關並非一體。政黨屬政治性民衆團體，一國之內不祗一黨；而政府為依法組成之施政機關，其性質、

功能與組成人員皆不相同，我國情形亦復如是。如公務人員之任用，須具備法定資格，其職位受法律保障，並不隨執政黨之更動而進退，其執行公務，須遵守法律規定，並非聽命政黨之指揮。此次拘捕余登發、余瑞言，係該管機關公務員依法持拘票執行拘提，而許信良等誣指為「國民黨當局」所為，自與事實不符，此其二；又余登發、余瑞言二人，係軍事檢察官根據吳泰安之供詞，認其叛亂罪嫌重大，依據刑事訴訟法第七十六條第四款規定，予以拘捕，於法洵無不合，而許信良等誣稱為「以莫須有的罪名非法逮捕」，顯係顛倒是非，散布不實消息，聳動聽聞，此其三；又政府已明白宣布，該余氏父子涉嫌叛亂案件，如進入審判程序時，將公開審判。此正所以昭大公，使社會大眾皆能獲悉審判過程與事實真相，防止非法侵害人權之讕言，允係適法之措施，而許信良等竟誣稱為「政治迫害」，又稱我政府之治理為「軍事統治與特務統治」，其蓄意誣衊，甚為顯著，此其四；許信良等於戒嚴地區，未經核准，擅自聚眾遊行，同隊人員持大幅標語，非法要求立刻釋放叛亂嫌犯，並散發「為余登發父子被捕告全國同胞書」，並明示對於政府之統治「絕對無法容忍，而堅決反對到底的」，藐視紀綱，立論荒謬，置國家利益於不顧，此其五；再者，公務員無論因事、因病或其他事由，不能按時上班者，均應辦理請假手續，許信良應辦而不辦，自屬違法，此其六。

共匪無力犯臺，乃積極從事陰謀分化，希圖破壞我復興基地之團結。共匪暴虐，不特沒收人民財產，組織「公社」，壓榨勞力，視人民如牛馬，破壞家庭，使父母妻子離散，更毫無自由可言。政府依法懲治匪諜叛徒，乃為保護全民利益之必要措施，但被告仍享有申辯之權利。其親友如確知係冤抑，亦得提出證據，循法律程序為之辯護。許信良曾受高等教育，被選為縣長，對余登發父子涉嫌叛亂案件，不待查明真相，不循合法程序，遽即要求立刻開釋，顯然違背民主政治之常規。

又許信良身為公務員，並兼任桃園縣選舉事務所主任委員，依規定不得為人助選，但查許信良於六十七年十二月八日，在高雄市參與周平德競選活動，同年月九日，在左營參與趙廣雄競選活動，又在高雄市參與楊青矗政見會並登臺演講，同年月十日在竹東參與張德銘政見發表會，同日又在彰化參與姚嘉文政見發表會，且與姚嘉文共同在馬路上遊行。上述參與行為，有新聞報導及實地拍攝之照相可資佐證。許信良雖辯稱：「我對選舉很有興趣，我曾在某星期六下午到高雄去參觀公辦政見發表會，楊青矗在當地繼續舉辦私辦政見會，我去看看，有省議員看見我，把我拉上臺，說了幾句話，但都不是助選的話，我沒有為任何集團或任何私人助選」云云，第於私人政見會時上臺說話及陪同競選人在馬路上遊行，均非真正旁觀者之行為，其申辯自不足採信。

綜上論結，桃園縣縣長許信良，擅離職守，參與簽署不當文件及未經核准之遊行隊伍，並違法助選，證據確鑿，顯有違法失職之嫌，爰依監察法第六條之規定，提案彈劾。』

被付懲戒人許信良申辯稱：

『余素習政治，心嚮民主。受縣民之託，主持縣政，兢兢業業，務民樂利。雖鄙拘謹無爲，守繩隨規，然於國家大經大法，未嘗稍踰。

拜讀貴會轉來監察院彈劾全文，深覺遺憾，非個人得失榮辱之爲念，乃以監察院職司風憲，今之柏臺，竟不求民意，不明職權，不研法理，不察事實，徒以好惡成見，爲想當然之羅織，斯可嘆耳！

彈劾文指余涉嫌違法失職，誠不知所違何法？所失何職？罪刑法定，非可故陷。謹依事實、法理，就彈劾內容申辯如左：

一、關於「參與簽署不當文件及未經核准之遊行」人民集會之自由，受憲法第十四條明確之保障，戒嚴法並未剝奪此項基本權利。該法第十一條授予戒嚴地區最高司令長官停止集會遊行之權，然並無條文明訂集會遊行爲非法。刑法妨害秩序罪，亦以公然聚衆，意圖或實施強暴威脅爲成立之要件。彈劾文所指元月二十二日爲余氏父子所作之遊行，純係余家友朋基於義憤，對余案所作無可如何之意見表達。既無強暴脅迫之對象，自無強暴脅迫之意圖與行爲。

至簽署「爲余登發父子被捕告全國同胞書」，亦可爲罪，尤不知何所依據。

言論自由不僅係憲法保障之人權，亦民主政治之礎石。「公務員服務法」限制公務人員對有關職務之事發表談話，並不禁止公務人員對無關職務之事發爲議論。余案海內側目，影響非比等閒，其爲應受公評之事，自不待言。今經軍法初審判決，亦不敢直認其共謀顛覆，如當日新聞局之所騰喧。悠悠之口難封，國人之心難服，監委諸公以爲判定論定耶？

二、關於「違法助選」

彈劾文所舉余參與之競選活動，率非事實，益見監委諸公之意氣用事，輕忽職責。六十七年十二月八日，余未往高雄，何能參與周平德競選活動？十二月十日，張德銘於竹東，姚嘉文於彰化，皆未私辦政見發表會。十二月九日晚，余確曾於左營及高雄聆聽公辦政見。聆聽公辦政見，豈可謂爲「參與某人競選活動」？即楊青矗私辦政見會講臺，亦以民衆高呼，盛情難卻，寒喧數語，匆匆下臺，初無助選之意，亦無助選之實。此皆選監機關有案可稽。捕風捉影，何可爲憑？

監察院彈劾權之行使，可否及於地方自治人員，衡以學理，殊值商榷。行可疑之權，允宜愼重。合乎憲法設置監察院之旨意則可，違於憲法設置監察院之旨意則止。揆諸憲法設置監察院之旨意，應爲制衡國家權力之不當擴張不當行使，而非壓抑人民之基本權利。今監察院不明察有司懲辦余案之始末，乃窮究百姓無力無奈之抗議，民之青天，固如是乎？

魏徵嘗言：「怨不在天，可畏惟人」，政權之基礎在德義民心，不在權力威勢。載舟覆舟，得昌失亡，自古昭然。古之言官諫官，糾彈權貴，極諫直言，用防國家之權力，淪爲赤裸之暴力。蓋暴力之濫行，必鼓舞暴力之對抗。以暴易暴，則國危矣。余之所以爲余案奔走呼號，不避責怒者，心所謂危，不能自已。但得民安國泰，百里之位，何足惜哉！』

被付懲戒人許信良復提補充申辯書稱：

『壹、前言

一、本案據彈劾案文指申辯人擅離職守，參與簽署不當文件及未經核准之遊行隊伍，並違法助選，有違法失職之嫌，於民國六十八年四月二十日上午通過彈劾案。其中關於擅離職守、簽署文件、參加遊行等部分，是據臺灣省政府函送及人民檢舉，關於違法助選部分，則另據人民檢舉指控，其檢舉人中，有所謂「衛醫師」、「阮天仇」、「周效瑜」等人在內。

二、查監察院提出彈劾，應依據證據查明事實，監察法第五章並就事實之調查有詳細之規定。本案具名指控之人均為匿名不實之人，而匿名信不得作為監察委員辦案之依據，業據監察院再三聲明在案，本案之卷中之指控函件自亦不能作為提起彈劾之根據。例如「衛醫師」者，不知何許人也，如「阮天仇」者，為政戰宣傳機構之代號，有關機關大力宣傳之「南海血書」即由阮天仇具名，據中央日報六十七年十二月十九日（證物一）所載朱桂所譯「南海血書」所載內容，所謂「阮天仇」者，自稱「我再也支持不下去了」「絕筆」，其譯者附記，稱「在一個荒島上，發現了十三具屍骨」，如所稱屬實，則所謂「阮天仇」者，早已魂歸南海，如今竟冤魂復現，向監察院具函指控，簡直鬼話連篇。按「南海血書」為政戰單位所捏造之愚民神話，除登載報刊外，並印發全國學生研讀，公私電影、電視單位爭拍電影電視，廣為宣傳，以達到醜化所謂「民主鬥士」及「偉大盟友之目的，所謂「阮天仇」之名，無人不知，無人不曉，如今竟然指控申辯人違法失職，豈非怪事？如非南海復活，申請來臺，即屬冒名頂替，並無其人。又所謂「周效瑜」者，與桃園縣政府立即辦理中心工作人員所熟悉之「周效瑜」諒為同一人，周某自稱為「開天老祖觀聖主公三七八六代嗣孫」「觀祖堂神相、預言、颱風、地震、科學研究社」「中央軍校第六期畢業」，並稱控制颱風現已成功，要求縣政府撥款資助，有卷宗可證（證物二），是否為同一人，請核對函件筆跡便知。彈劾案文稱有數十人具函指控，彈劾案文只列十五人，而十五人中，又多為此種身分不明之人；監察院依據此類函件決議彈劾，未為詳細調查，自欠妥當。

三、彈劾案稱申辯人有違法失職之嫌，但並未具體指出所違何法，所失何職。按監察法第六條規定：「監察委員對於公務人員認為有『違法』或『失職』之行為，應向監察院提彈劾案」，可見監察院所彈劾之行為，「有違法行為」，有「失職行為」，兩者意義各有不同，範圍各有所指。本彈劾案指控申辯人「違法失職」然彈劾文中關於違法部分，並未指出違反何種法規，僅一味對「告全國同胞書」之內容加以駁斥，並未引具體法規。至於申辯人本年元月廿二日不辦請假手續，不返縣政府上班，指有「擅離職守」之嫌，然其說明第六點稱：「不能按時上班者，均應辦理請假手續，許信良應辦而不辦，自屬違法，此其六」，似指未上班為「違法行為」，並非「失職行為」，果然，則申辯人不知所指之「失職行為」為何？彈劾案文內容既含混不明，應請監察院依法說明，以憑申辯。

貳、本案有關法律問題

一、申辯人為民選之縣長，非屬一般上級任命之官吏，按公務人員懲戒法所定之懲戒處分，不適用於依選舉方式選出之自治職員，司法院早有解釋。吾國公務員懲戒法於民國二十年六月八日施行，其懲戒之對象雖泛指「公務員」，然吾國法律所稱：「公務員」，於不同法規有不同之意義，有刑法上之「公務員」（刑法第十條第二項，範圍最廣，包括民意代表在內）；有公務人員任用法及公務人員俸給法上之「公務員」（限於簡任、薦任、委任人員）；有公務人員考績法，公務人員退休法上之「公務人員」（範圍比刑法上為狹，比前者為廣）；有公務員服務法上之「公務員」（範圍廣泛），有公務員懲戒法上之「公務員」。範圍既有廣狹不同，自應就法規目的予以界定，不能一概而論。公務員懲戒法施行後司法院曾就本法所規定之公務員定義作過幾次解釋，均明白表示並非所有公務員均可列為懲戒對象。二十三年十二月十三日解釋（院字第一一五八號）稱：「保甲長係出自各戶甲長之公推，即不得認為公務員懲戒法之公務員」；二十五年九月廿八日解釋（院字第一五三九號）又稱：「鄉長依鄉鎮、坊自治職員選舉及罷免法第二條之規定係屬自治職員，其與區公所助理員均無官階，亦無俸給，無從適用公務員懲戒法所定之懲戒處分，不能認為懲戒法上之公務員」；此外院字第一九四〇號解釋（二十八、十一、三十），院字第二一一二號解釋（三十、一、十五），院字第二四八二號解釋（三十二、三、十七），院解字第三六二六號（三十六、十、二十八），均有類似之解釋，可見公務員懲戒法上之公務員並不包括依選舉產生之公務員在內。憲法第一百條雖對依選舉產生之總統、副總統得予彈劾，但此為憲法上之特別規定，並不屬於公務員懲戒法上之懲戒範圍，該彈劾案亦直接移送國民大會，並不移送公務員懲戒委員會，此為監察制度本質所使然，監察院為民意代表機關，自無對依選舉產生之官員彈劾之權，申辯人為民選縣長，依上開司法院各解釋（證物三），自不屬於公務員懲戒法懲戒之對象。

二、懲戒案指申辯人有「違法失職」之嫌，所謂違法，指違背現行法規而言，司法院院字第三五四號解釋關於「違法處分」之解釋曾謂：「所謂違法處分係指行政處分之違反法規者而言，若於法規並無違反而實際上有害公益者，即屬不當處分」。準此以觀，公務員之違法行為，應指違反具體之法律或規定而言，如法規無明文，不能因行為不當，任意指為有違法之事，公務員之不當處分，為行政訴願之問題，並不涉及公務員懲戒之問題。至於失職，則指對具體職務有所疏失而言，公務員懲戒法第二條第二項所規定之應受懲戒情事為：「廢弛職務或其他失職行為」，均指具體職務有所廢弛或疏失而言，單純「擅離職守」為「公務人員請假規則」所處理之行為。

三、公務人員未假離職，依據考試院會同行政院修正公布之「公務人員請假規則」第十六條規定：「未辦請假或休假手續而擅離職守，或假期已滿仍未銷假，或請假有虛偽情事者，均以曠職論。」而曠職之懲罰依同規則第十七條之規定為扣除薪俸，如曠職續達十日或一年內累計達三十日者，記大過

一次。故未辦請假之「擅離職守」，為曠職之問題，並非懲戒之理由，與「廢弛職務」不同，所謂「失職」必須對於具體之職務，有所疏失者，始得認為失職，前已言之。公務員懲戒委員會歷年來有關失職案件之決定，均為對於具體職務監督不週或執行疏失之情形，從未對於曠職情形交付懲戒，可為明證。即本案決議文亦僅稱申辯人應請假未辦請假「自屬違法」，亦未稱有何「廢弛職務」之情形。

四、關於簽署不當文件如非與職權有關，如不觸犯現行具體法令，並無違法情形。彈劾案文亦未提出所違反之具體法令，其所列舉之六大違法事實，除未辦請假手續別有懲處方式已見上述外，均未違反任何法令，彈劾案文一味駁斥「告全國同胞書」之意見，為關於個人之政治意見。政治意見，人各不同，言論自由亦不能強同，現今為民主共和時代，已非往日君王專制時代，與往古言語行動有不合主上之意即成罪者大有不同。

五、至於所指參加遊行，未經核准一節，依戒嚴法第十一條第一款規定，遊行請願與軍事有妨碍者，最高司令官得予停止，必要時並得解散之。可見遊行聚會，並無必須核准或如何核准之規定，僅得予停止解散而已，臺灣地區遊行事件層出不窮：有國家節日慶典之遊行；有個人婚喪喜慶之遊行；有國軍英雄、好人好事代表，體育比賽凱旋回國之遊行；有外國友邦元首來訪之遊行，最近又有抗議中美斷交，侮辱美國代表團之聚衆及遊行，均未聞有事先經核准之事。如監察院認為上述各種遊行，曾經事先核准，請即令其提出核准之證明。

叁、關於橋頭遊行部分

一、彈劾文首稱「余登發父子涉嫌叛亂，始予依法拘押「，引六十八年元月廿一日新聞局宣布之消息為證，認一切均循法律程序辦理云云，不但不明究事實，反可證明申辯人參加遊行，有其正當之理由。按申辯人之所以參加遊行等等，實因不相信余氏父子參與任何顛覆活動所致。余登發父子並未參加任何顛覆活動，事後亦經警備總司令部軍法處承認。行政院新聞局當日所發布之新聞內容毫無依據，尤其所稱：「吳嫌並與余登發密晤，共謀顛覆活動……，余登發等涉嫌參與匪諜吳泰安叛亂案」云云，均無任何依據，事後警備總司令部亦聲明新聞局憑空發布新聞，與事實不符，請向臺灣警備總司令部查證即知。雖軍事法庭已對余氏父子以「知匪不報」罪名起訴並判決，但其認定事實亦僅稱：「被告余登發、余瑞言明知吳春發為匪派遣來臺，從事叛亂之匪諜，而不告密檢舉」，亦未涉及「參與叛亂」或「共謀顛覆活動」之事，有判決書可證（證物四），至於余登發另犯「為匪宣傳」之罪，係其被押後，調查局始進行集證羅織而成，其被捕時，並無該罪名存在。可見余氏父子被捕時，並無參加叛亂之證據存在，縱有「知匪不報」之事亦非屬叛亂之罪，然軍事檢察官竟以「叛亂」之名拘押，當日各報均以頭條新聞登載余氏父子參加叛亂活動，例如聯合報六十八年一月廿二日第三版的標題稱「余登發父子參加叛亂查獲證據」，並於報導中稱「吳泰安和余登發也有密切接觸，兩人尚曾多次『密晤』」。臺灣時報同日的「新聞透視」一欄中，則將余登發父子的案件與吳泰安叛亂案件混為一談，並稱「治安單位

於詳細蒐證後，才將余登發父子拘捕」。甚至假藉「外電」的報導，將全省黨外候選人牽扯在內，並稱「余登發曾採購大批警服警棍，準備進行叛亂時用」。中國時報同日的報導標題稱「余登發余瑞言涉嫌叛亂，查獲確證已予拘捕偵辦」，並於其報導中稱「治安機關雖然於去年十月初將吳泰安逮捕，而被其遊說的同路人，如余登發父子仍然執迷不悟繼續活動」。余氏父子被捕後，經過全省黨內外人士之抗議，軍法單位始否認余氏父子有參與叛亂活動之罪行，而另於被捕後第三日起，開始收集余登發分發日本「朝日新聞」影印本之證言，指控余登發「分發匪偽統戰文件」，認有「為匪宣傳」之罪，再經全世界關心人士抗議，乃改以「以演說為有利叛徒之宣傳」之罪名相加，前後反覆如此，其非「政治迫害」為何？當時所用之「叛亂」罪名，非「莫須有」之罪名為何？監察院未追究新聞局及軍法機關違法失職之責任，一味為其辯護，甘為軍法統治之主張張目，實令人不解。

二、彈劾案文列出六點理由指控申辯人，茲分別申辯如下：

㈠彈劾文稱「辦理增額中央民意代表選舉與其後之暫停辦理係總統依據動員戡亂時期臨時條款第六條所為之措施」云云，然臨時條款第六條固有總統得依規定訂頒辦法充實中央民意代表機構之規定，但並無「暫停辦理選舉」之規定，總統宣布暫停辦理選舉，亦非依據臨時條款第六條之規定（請向總統府查證），彈劾文所論，根本不合事實。而且申辯人簽署之「告全國同胞書」稱此為「違反民主憲政的措施」，並非稱「違反憲法之措施」，與暫停辦理選舉之決定是否合法無關，以事後國情發展觀之，暫停選舉，由已屆任期者留任，反對者甚多，認並不符合民主憲政之原則，作此批評者並不只申辯人等而已，似此政治見解之不同，何能指為「違法」行為。

㈡彈劾案文稱申辯人指拘捕余氏為「國民黨當局」所為，與事實不符云云，此涉及吾國政府之實質權力歸屬問題，即黨政當局亦不諱言黨國不分，「忠黨」先於「愛國」，然無論看法如何，此種言論，何「違法」之有？

㈢彈劾案文又稱逮捕余氏父子被稱為「以莫須有的罪名非法逮捕」為顛倒是非，散布不實消息，聳動聽聞一節，已詳上述，其實顛倒是非，散布不實消息，聳動聽聞者為「行政院新聞局」，監察院諸公，竟視而無睹乎？

㈣關於「政治迫害」之事實，已如上述，至於「軍事統治與特務統治」為不必諱言之事實，古有文字獄之例，今為自由民主時代，縱對政府有所誣衊，亦未違反任何法律或規定，何來「違法」？

㈤至於聚眾遊行，並無事先申請核准之規定，前已言之，不再重覆，中美斷交之後，松山機場由有關單位策動之大聚衆、大遊行，公然羞辱美國代表團之事，造成我國外交談判之困擾，可有那一機關核准？監察院可曾提過彈劾案追究？

㈥彈劾文第六點稱申辯人「不能按時上班，應辦理請假手續，應辦而不辦，自屬違法」，尤屬自相矛盾，如認申辯人之未辦請假為「擅離職守」，認「擅離職守」為「失

職」，即無再論「違法」之餘地，如認申辯人之未請假為「違法」，則不知彈劾案文所稱之「失職」，又指何者？且歷來縣市長參加各種政黨會議，私自外出一天，均未聞有請假之事，請向移送單位臺灣省政府查證臺灣省四市十六縣縣市長在六十八年元月廿三日以前曾經報請省府核給一日之休假、公事、病、婚、喪假之紀錄即知，即移送單位主管林洋港主席每星期三北來參加執政黨中常會亦未聞有請假之事，是何以對申辯人特苛耶？

肆、關於為人助選部分

一、關於申辯人為人助選之部分，彈劾案文稱六十七年十二月八日在高雄參與周平德、楊青矗，九日左營趙廣雄，十日竹東張德銘，同日彰化姚嘉文競選活動云云，均與事實不合。

二、按申辯人並未於十二月八日前往高雄，亦未於十二月十日前往竹東，張德銘更未於十二月十日在竹東辦理私辦政見發表會，同日彰化姚嘉文亦未辦理政見發表會，除有各該候選人出具之證明及剪報可供證明外（證物五、六、七），請向新竹及彰化地方法院檢察處選監小組查詢。

三、按所謂「助選活動」，依動員戡亂時期增加中央民意代表名額選舉施行細則第七十九條規定，包括下列各項：㈠公開演講或當衆叫呼為候選人宣傳。㈡分送或張貼候選人宣傳文件。㈢其他以使候選人當選為目的之行為。申辯人是否有上述任何行為之一，未見監察院彈劾文具體列出，申辯人上臺說話內容如何，可調出選監單位之錄音查證，不能憑空指責。

四、申辯人身為桃園縣長，除桃園縣政外，並無在他縣市擔任任何公職。公務員不得為他人助選，固有法令規定，唯據移送機關負責人林洋港曾在甚多場合表明公務人員之不得為他人助選，係限於不得「利用職權」而已，如與「職權」無關，則不在限制之列，林主席即曾於省議會指出：「教員如是以教員身分和職責助選，固然是違法，但如是以個人公民的身分，則每個公民都有支持或批評某一候選人的權利」（證物八），以後又公開表示說：「政府所要限制的是公教人員不可利用職權為人助選（證物九），即林主席亦於競選前夕於南投縣各地東奔西跑，為其弟林某及其黨員同志助選，甚至為協助沈世雄獲得當選，不惜答應另一候選人張維濱修築高速公路及將南投高中改制為工專，要求張維濱撤回登記，其利用職權之情，昭然若揭，為報章及議會紛紛指責之焦點，為衆知之事實。林洋港為申辯人之直接主管，對申辯人之行動知之甚詳，其移請監察院之審查函中，並無一語涉及申辯人違法助選之行為，依臺灣省妨害選舉罷免取締辦法第廿條第三項後段之規定，公務員如有違法助選情形，應由選舉監督或省選舉監察機關查證移送懲處，但該等機構均未移送懲處，監察院亦未向其查證即憑生死不明之阮天仇等人之具函指控，即予彈劾，實屬無稽。

伍、結論

一、本案涉及公務員於公務以外，是否有自由表達其政治見解之權利。按公務員服務法第四條第二項規定：「公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。」至於職務以外之事項

，自不在限制之列，本案移送單位臺灣省政府主席林洋港氏，卽曾於民國六十八年一月十四日就與其職務無關之事項發表談話，其中除表示我國爲「保有臺、澎、金、馬地區，是一個享有獨立主權的國家外」，甚至公開附和匪共宣傳，稱匪共不會同意「臺獨」思想（證物十），其用意如何？何以對此敏感問題發表此種言論，固不得知，但因屬於其職務外之事項，林某自屬有權爲之，不涉及「違法」「失職」問題。申辯人因亦爲國家一分子，何以發表自己政治意見之文字卽被指爲違法，豈國中無言論自由乎？

二、本案監察院決議文指控理由，言焉不詳，致申辯人難以答辯，按彈劾案猶如法院之起訴書必須列舉指控之事實，證據與理由，以便申辯人（猶如法院被告）提出申辯。仍請通知監察院提出具體明確之指控以便申辯人具辯。

三、本案監察院移送之全部文件，請依公務員懲戒法第十五條規定抄交申辯人，以符法定。

四、綜上所述，申辯人無違法失職情事，敬請決定，不受懲戒。』

監察院原提案委員對被付懲戒人申辯書之核閱意見：

一、貴會轉來被付懲戒人桃園縣縣長許信良本（六八）年五月七日及五月八日之申辯書及補充申辯書敬悉。經閱其申辯內容顯無理由，應予駁復。

二、本院彈劾許信良之事由，經敘明：「桃園縣縣長許信良擅離職守，簽署誣衊政府之不當文件，參與非法遊行活動，並違法助選」，其事實已詳載於原彈劾案，許員稱各該行爲法無明文規定，不應構成違法，監察院指爲違法，不知何所依據云云。玆分別敘明其違背之法令如左：

㈠關於擅離職守部分：公務員服務法第十條規定：「公務員未奉長官核准不得擅離職守」。許信良於六十八年元月二十二日不在桃園縣政府工作，未向長官請假，擅自離去，顯已構成違背上引法條之違法。唯許員不僅擅離職守，且又公然參加非法活動，情節重大，本院乃予彈劾，許員殊不得以其他公務員亦有未假他出情形，作爲免受懲戒之辯解。

㈡關於簽署誣衊政府之不當文件部分：公務員服務法第一條規定：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定執行其職務」。宣誓條例縣長之誓詞中有：「余誓以至誠，恪遵國家法令，盡忠職守，報效國家……」。許員於「爲余氏父子被捕告全國同胞書」簽署，該文件內容對中華民國政府蓄意誣衊，足以生損害於國家種種情形，已詳敘於彈劾案文，許員違背其誓言，又不盡忠職守，其違背公務員服務法第一條及宣誓條例，亦甚明顯。

㈢關於參與非法遊行活動部分：按臺灣地區，依法實施戒嚴。民國五十七年一月二十七日臺灣省警務處又根據警備總部邀集有關機關會商決定事項以（五七）警保字第一四二〇〇一號發布命令，內載：

「㈠非人民團體之民衆集會，爲『臨時集會』，其規定如左：

1.（從略）

2.臺北衞戍區以外地區集會，遊行人數在五〇〇人以內者，應於舉行前一週

，報由該管警察局(所)核准舉行……(餘略)」。

許信良等之遊行，未依上引規定，先向該管警察局報准，其遊行活動，自屬非法。

(四)關於違法助選部分：按「動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法施行細則」第七十六條第二項規定，候選人之助選員「非經送請主管選舉機關核准登記，不得設置，並不得以現役軍人、警察辦理選舉事務人員或公務人員擔任」。許員不僅爲公務人員，又爲辦理選舉事務人員，乃竟爲人助選，自屬違背法令，有虧職守。

許員在本院調查時辯稱其在楊青矗私辦政見會登臺演講，係「有省議員看見我，把我拉上臺，說了幾句話」而在申辯書中則稱「以民衆高呼，盛情難卻，寒喧數語」，先後已不相符，況受邀於私辦政見會公然登臺講話謂非助選活動，其誰能信，又許員對陪同身掛彩帶，作競選活動之姚嘉文在馬路上遊行之事實，未作申辯，顯已對此項助選活動，無可狡賴。

三、「監察院對中央及地方公務人員，認爲有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案」。憲法第九十七條第二項定有明文。許信良爲機關組織法中規定之人員，又係合於公務員服務法第二十四條受有俸給之文職公務員，當然屬於監察職權行使對象範圍。許員所引用之司法院解釋與本案情形顯不相侔，藉此希圖逃避懲戒，不僅與法不合，亦與往例有違，自無可採。

四、監察院收受人民書狀及處理辦法第十四條第五項規定書狀內容空泛又係匿名者，本院不予受理。由此可知如書狀內容並非空泛，則不論其是否匿名，本院仍予受理。本院所以受理主要原因，以若干檢舉人爲免被檢舉人惡意報復，不敢書寫眞實姓名，本院殊不能因書狀未具眞實姓名即不受理。且本案情形係省政府移送在前，嗣後各方指控許信良不法之書狀數十件陸續投送到院，依程序送由調查委員併案處理，許員尤不能以其中少數匿名而認爲本院對本案不應調查處理。

五、總上所述許信良之申辯顯無理由，應請依法懲戒。

理　由

被付懲戒人許信良，係臺灣省桃園縣縣長，監察院以其違法失職，提出彈劾。被付懲戒人申辯首謂其身分係民選縣長，不屬於監察院行使彈劾權之對象，亦不屬於公務員懲戒法懲戒之對象。本會查關於民選縣長是否得受彈劾，在監察院提案委員核閱意見第三段已闡釋詳明，依憲法第九十七條第二項：「監察院對中央及地方公務人員，認爲有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案。」並以公務員服務法第二十四條及以往案例，民選縣長當然屬於監察權行使對象範圍。已無疑義。至民選縣長是否爲公務員懲戒法懲戒之對象，查臺灣省各縣市實施地方自治以後，早於民國四十八年間行政院即會以48臺人字第二四二九號令規定，民選之縣市鄉鎭長係屬公務員服務法上之公務員。現行「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」第五十五條已明定：「縣市長鄉鎭縣轄市長除法令別有規定外，適用公務員服務法之規定。」該服務法第二十四條：「本法於受有俸給之文武職公務員……均適用之。」民選縣長受有

俸給，被付懲戒人於其申辯書上自書職等為「簡任六級」，級俸「五五〇」元，自符合該第二十四條之適用要件。復依該服務法第二十二條規定：「公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處。」公務員懲戒法即係懲處違法失職公務員之法律，對民選縣市長自應有其適用。且臺灣省各縣市實施地方自治綱要第四十五條、第四十七條、第五十條分別訂有關於縣市長鄉鎮長「撤職」「休職」等屬於公務員懲戒法上之懲戒處分，何能謂民選縣長非該法懲戒之對象。本會歷年議決臺灣省民選縣市長懲戒案件，計有五十七案之多，被付懲戒人自亦不能例外。至補充申辯引據之司法院院字第一一五八、第一五三九、第一九四〇、第二一一二、第二四八二及院解字第三六二六等號解釋，查係行憲前對無官階無俸給之鄉鎮保甲人員及民意代表之解釋，對受有俸給之被付懲戒人，尚無引為論據之餘地。自應依法審議，合先說明。

茲就彈劾事實，分別論究如次：

一、關於擅離職守、參加非法遊行及簽署誣衊政府之文件部分：彈劾案謂被付懲戒人許信良，於六十八年元月廿一日獲悉吳泰安（即吳春發）及余登發余瑞言涉嫌叛亂被依法逮捕消息後，當夜離開桃園，趕往高雄，次日（廿二日星期一）既不返桃園縣政府辦公，又不辦請假手續，擅離職守，逕往高雄縣橋頭鄉橋南村余陳月瑛住宅，與案外人共同簽署「為余登發父子被捕告全國同胞書」，並參加抗議遊行，各人身掛紅布帶，上書自己姓名，製作標語二幅，一書「堅決反對政治迫害」，一書「立即釋放余登發父子」，先至鳳橋宮燒香，午後至鳳山市遊行，並散發所簽署之告全國同胞書，內有「以莫須有的罪名，非法逮捕了夙為民衆所敬重的余登發先生父子，這種軍事統治與特務統治傾向的加強，以及政治迫害的手段，都是我們絕對無法容忍，而堅決反對到底的。」及「立刻釋放余登發與余瑞言父子，停止一切政治迫害的行徑」等語句。此項事實，被付懲戒人在申辯及補充申辯中均不否認，在監察院調查中亦直認不諱。有監察院隨案附送之調查筆錄、現場照相、及告全國同胞書複印本為證，事實洵堪認定。彈劾案就上項事實，指責其顛倒是非，蓄意誣衊，藐視紀綱。被付懲戒人申辯，謂其遊行「純係余家友朋基於義憤」所作之意見表達，並稱「實因不相信余氏父子參與任何顛覆活動所致」。指摘當時對余登發案新聞發布有欠正確，藉為其所稱「政治迫害」與「莫須有罪名」加以辯解。本會查余登發余瑞言涉嫌吳春發叛亂案，由法定主管機關依法定程序拘押偵訊，繼予依法公開審判，終以罪證確鑿，依懲治叛亂條例及戡亂時期檢肅匪諜條例分別判罪處刑，現已覆判定讞。足證被付懲戒人當日之輕率參加遊行及誣指各節，顯屬謬妄。被付懲戒人身為公務員，自應奉公守法，竟以不守法紀為自由，對政府機關執行法律之合法行為，肆意誣衊，殊為法所不容。監察院原提案委員核閱意見指被付懲戒人違反公務員服務法第一條及其就職誓詞，洵非苛論。我中華民國政府係依據憲法所組成，並依據憲法及法律以為治理，前以共匪叛亂，為確保國家安全與社會安寧，乃經立法程序制定懲治叛亂條例及戡亂時期檢肅匪諜條例，以嚴防滲透顛覆。依各該條例規定，犯各該條例之罪者，在戒嚴地區歸軍事機關審判。主管機關對余登發余瑞言案依法辦理，何可指為「政治迫害」「軍事統治與特務統治」？

又六十七年十二月十六日總統以國家面臨非常情況，爲避免國家遭遇緊急危難，經行政院會議議決，依照動員戡亂時期臨時條款第一項規定，發布緊急處分令，其第三項爲延期舉行增額中央民意代表選舉。被付懲戒人在其簽署之告全國同胞書中，竟指爲「已是明顯地違反民主憲政的措施」，彈劾案指其「置國家利益於不顧」，自屬持平之論。就上各情，被付懲戒人之言行，已違公務員服務法第一條及第五條所定之明文，其擅離職守，又違同法第十條之規定，違失之咎，非比尋常。

二、關於違法助選部分：彈劾案指被付懲戒人身爲縣長兼桃園縣選舉事務所主任委員，竟於六十七年十二月八日至十日間，分別至高雄市、左營、竹東、彰化等地，參與周平德、趙廣雄、楊青矗、張德銘、姚嘉文等之競選活動，並在楊青矗私辦政見會登臺說話及陪同候選人遊行，有違公務員不得爲人助選之規定。據被付懲戒人申辯，否認曾在十二月八日前往高雄，並提出張、姚二人各出具之十二月十日未辦私人政見會證明書。惟承認十二月九日晚確在高雄及左營聆聽公辦政見，並在楊青矗私辦政見會登臺講話，「寒喧數語，匆匆下臺」。對陪同姚嘉文於彰化在馬路上遊行，申辯並未否認，此節經本會函請負責選舉監察機關（最高法院檢察署）查復稱：許員於六十七年十二月十日下午七時三十分，確曾陪同候選人姚嘉文在彰化市由姚之競選辦事處行經民族路及文化路至平和國小。事實已臻明顯。查公務員不得爲候選人助選，辦理選務人員，尤應嚴遵此項規定。被付懲戒人身兼桃園縣選舉事務所主任委員，而在高雄楊青矗私辦政見會登臺講話，在彰化陪同身掛彩帶作競選活動之姚嘉文遊行，監察院提案委員核閱意見指其「謂非助選活動，其誰能信」，洵非無據。且在競選活動期間，選舉事務所主任委員事繁責重，被付懲戒人竟離職守，遠赴高雄、彰化等地，其違法失職，委無可辭。

綜上各情，被付懲戒人許信良身爲縣長，應知守法盡職，敬恭桑梓，報効國家，乃竟擅離職守，簽署誣衊政府之文件，參與非法遊行活動，並違法助選，其玩忽功令，藐視紀綱，有違公務員服務法第一條、第五條、第十條各規定，情節重大，應依法懲處，以申法紀。

據上論結，被付懲戒人許信良有公務員懲戒法第二條第一款違法及第二款廢弛職務或其他失職行爲情事，應受懲戒。爰依同法第三條第一項第二款及第四條第二項議決如主文。

中華民國六十八年六月二十九日

公務員懲戒委員會

主席委員　張鏡影
委員　何政涵
委員　徐爾僖
委員　周蜀雲
委員　陳　珊
委員　章粹吾
委員　岳成安
委員　張文伯
委員　趙執中
委員　秦經章
委員　高崑峯
委員　楊大器
委員　李鐘聲

本件證明與原本無異

書記官　徐秀琴

監察院公報
中華郵政臺字第四二三三號登記爲第一類新聞紙類
發行者：監察院秘書處
編輯者：監察院秘書處公報科
編審者：監察院公報編審委員會
地址：臺北市忠孝東路一段二號
經銷者：監察院公報委託經銷處
地址：臺北市西寧南路一一〇號二樓
電話：三三一〇三四六
郵政劃撥儲金戶頭第一一三七九號
價目：每份定價新臺幣三元